

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Bosnien och Hercegovina

januari 2006 – december 2010



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

kopia

Regeringsbeslut

III:5

2006-02-23

UD2006/4984/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)

105 25 STOCKHOLM

**Samarbetstrategi för utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina
2006-2010**

1 bilaga

Ärendet

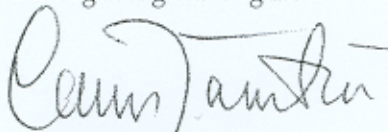
Genom beslut den 12 maj 2005 (UD2005/26762/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna ett förslag till samarbetsstrategi för Bosnien och Hercegovina under perioden 2006-2010.


Sida har i skrivelse av den 29 september 2005 överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina under perioden 2006-2010.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina för åren 2006-2010 skall bedrivas i enlighet med bifogade strategi, se *bilaga*.

På regeringens vägnar


Carin Jämtin


Maikki Lemne

coll BB

Samarbetsstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Bosnien och Hercegovina 2006 - 2010

1. INLEDNING

Denna samarbetsstrategi avser Sveriges biståndsfinansierade samarbete med Bosnien och Hercegovina under femårsperioden 2006 – 2010. Om förutsättningarna för utvecklingssamarbetet påtagligt förändras kan strategin revideras efter 2-3 år. Strategin baseras på ett förslag från Sida, kompletterat med Utrikesdepartementets överväganden, synpunkter från andra departement och myndigheter samt svenska aktörer som berörs av utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina. Konsultationer har ägt rum med samarbetslandet.

1.2 SAMMANFATTNING

Målet för det svenska biståndet skall vara att stödja Bosnien och Hercegovinas utvecklingsplan "Mid Term Development Strategy" (MTDS), som inriktas på EU-anslutning och fattigdomsbekämpning. För att nå dessa mål och samtidigt åstadkomma koncentration i utvecklingssamarbetet skall stödet inriktas på två huvudsektorer: byggandet av en hållbar stat, samt ekonomisk utveckling.

Långsiktigt programinriktat stöd för att stödja Stabiliserings- och Associationsprocessen (SAp) samt MTDS kommer att betonas under strategiperioden. Samarbete kommer att sökas med bilaterala och multilaterala givare för att underlätta programmering av större insatser samt koordinering och harmonisering av utvecklingssamarbetet. Bosnien och Hercegovinas ägarskap skall ha en central betydelse i det svenska utvecklingssamarbetet. Stödet kommer i huvudsak att inriktas på centrala och lokala nivåer.

Tonvikten i dialogen kommer att ligga på korruption som är ett stort problem i Bosnien och Hercegovina.

Det svenska utvecklingssamarbetet under den kommande treårsperioden beräknas vara på samma nivå som det nuvarande stödet, 250 miljoner kronor per år.

2. ANDRA POLITIKOMRÅDEN OCH RELATIONERNA MELLAN SVERIGE OCH BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

Samarbetsstrategin styr utvecklingssamarbetet, men svenskt agerande inom en rad andra politikområden påverkar också utvecklingsvillkoren i Bosnien och Hercegovina (BiH). En utgångspunkt för svenskt utvecklingssamarbete är att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande. I syfte att stärka samstämmigheten mellan olika aktörer rymmer strategin även en beskrivning av annat samarbete mellan Sverige och BiH såväl rent statligt som verksamhet som bedrivs av svenskt näringsliv, svenska organisationer, eller andra aktörer i det svenska samhället.

Det svenska engagemanget i Bosnien och Hercegovina är stort. I samband med kriget 1991-95 tog Sverige emot närmare 60 000 bosniska flyktingar. Sverige är landets största bilaterala biståndsgivare. Fram till hösten 1999 hade Sverige en bataljon i den NATO-ledda

Stabilisation Force (SFOR) som i december 2004 avlöstes av den EU-ledda missionen Althea. Den politiska dialogen är god och besöksutbytet, i synnerhet från Sverige, har varit förhållandevis livligt. Sverige etablerade diplomatiska förbindelser med Bosnien och Hercegovina 1992 och den svenska officiella närvaron i landet stärktes genom öppnandet av en svensk ambassad 1996.

I Sverige finns idag uppskattningsvis ca 80 000 personer med ursprung i BiH. Av dessa har ca 50 000 fått svensk medborgarskap. Ambassaden handlägger ca 6000 visumansökningar om året och ca 1000 ansökningar om uppehålls och arbetstillstånd. Antalet asylsökande minskar, under 2005 uppgick antalet till 387.

Antalet svenska medborgare i BiH med uppdrag på kort- eller mellanfristig basis är förhållandevis stort. Sverige bidrar med fredsbevarande personal såväl till den militära missionen EUFOR (f.n. ca 70 personer) och till EU:s polission, EUPM. Vidare arbetar svenska tjänstemän vid den Höge representantens kontor. Ett antal svenskar är därutöver engagerade i internationella hjälporganisationer och i svenska frivilligorganisationernas hjälpprogram.

Flera svenska enskilda organisationer är verksamma i BiH, däribland Svenska Helsingforskommittén och Kvinna till Kvinna och Olof Palmes Internationella Center. Ett flertal vänortsförbindelser finns etablerade mellan Sverige och BiH (t ex Västerås-Banja Luka, Burlöv-Lukavac, Gälve-Gorazde, Luleå-Zenica, Strängnäs-Konjic).

Det kommersiella ekonomiska utbytet är relativt blygsamt. Under 2004 uppgick den svenska exporten till 213 miljoner kronor. Exporten består främst av verkstadsprodukter, maskiner/apparater, telekommunikationsutrustning och transportmedel. Importen från BiH uppgick för 2004 till 66 miljoner koronor och utgörs främst av livsmedel, kläder, sängkläder/kuddar o dyl. Ett 15-tal svenska företag är verksamma i BiH antingen genom egna bolag eller representationskontor. Exportrådet saknar kontor i landet men en svensk-bosnisk handelskammare (kopplad till den sydsvenska industrin och handelskammaren) bildades hösten 2005.

Turismen till Sverige har hittills varit mycket begränsad, medan volymen från Sverige till Bosnien och Hercegovina ökat något. BiH har blivit allt större på ekoturism, äventyrsturism och rekreationsresor. Det kulturella utbytet och utbildningssamarbetet är andra områden som hittills var begränsade men som på sikt skulle kunna växa genom ett ökat samarbete.

Sedan 1995 pågår ett projekt om medicinsk evakuering av flyktingar till Sverige, Medevac. Projektet har utvecklats till ett mycket kostnadseffektivt program då också svenska team (bestående av såväl svenska specialister som viss begagnad utrustning) kan sändas ned till BiH för att på plats undersöka och behandla patienter. Kunskapsöverföring sker genom utbildningsinsatser, "on the job training" etc. Projektet bidrar till att på sikt höja nivån på landets sjukvård samt, genom att samarbete framtvings över de etniska gränserna, till försoningsarbetet mellan de etniska grupperna i BiH. Projektet bedrivs i samarbete med Migrationsverket och Landstinget i Östergötland.

Ett projekt om humanitär minröjning i BiH diskuteras f n inom regeringskansliet och med Försvarsmakten. Projektet ska syfta till att överföra kunskap om minröjning och att återbörda minerad mark till civilbefolkningen i BiH. Det finns en omfattande svensk kompetens på området och en god beredskap att bidra.

3. SLUTSATSER FRÅN ANALYSER AV UTVECKLINGSPROBLEMEN

3.1 Politisk och socioekonomisk utveckling

De kommande åren kommer att bli avgörande för Bosnien och Hercegovinas utveckling. Allmänna val kommer att hållas under 2006, och den Höge Representantens kontor förordas stängas. EU samt Europeiska Unionens Speciella Representant (EUSR) kommer att få ökad betydelse.

Bosnien och Hercegovina inledde förhandlingar om Stabilitets- och Associationsavtalsförhandlingar med EU i slutet av år 2005, vilket skall ses som en konkret del av förberedelserna inför ett medlemskap.

Insatser inom rättsstatsområdet inklusive lagstiftningsåtgärder och reform av säkerhetssektorn är av grundläggande betydelse för att skapa trygghet, frihet och en hållbar utveckling. Arbetet med ett integrerat synsätt där konflikthantering, inklusive konfliktförebyggande, krishantering och fredsbyggande är en absolut förutsättning för utveckling. Det finns ett tydligt samband mellan säkerhet och utveckling. Att skapa fred och säkerhet är en grundläggande förutsättning för att i ett vidare perspektiv uppnå hållbar ekonomisk, social och politisk utveckling

Ett medlemskap i Partnerskap för Fred (PfF) skulle skapa nya och bättre förutsättningar för reformer inom säkerhetssektorn.

Daytonöverenskommelsen innebär ett komplext och tungrott statsskick. I ett land med endast 3,8 miljoner invånare finns 14 regeringar, lika många lagstiftande församlingar, och ungefär 200 ministerier på olika nivåer. De två entiteterna har stor självbestämmanderätt. Detta har fört med sig att den centrala statsförvaltningen nätt och jämnt har tillräckliga funktioner för att Bosnien och Hercegovina skall kunna benämnas som en suverän stat.

Bosnien och Hercegovina saknar tillförlitlig statistik, vilket försvårar policybeslut. Problemet är direkt relaterat till den administrativa delningen av landet. Ingen folkräkning har genomförts sedan 1991.

Den makroekonomiska bilden är blandad. Tillväxten beräknas uppgå till fem procent eller mindre per år, vilket är otillräckligt med tanke på att BNP ännu inte nått 90-talsnivån. Arrangemanget med en sedelfond (currency board) har fungerat väl och valutan är stabil. Det finansiella systemet samt banksystemet är solida. En integrerad ekonomisk marknad som omfattar hela landet är under utveckling och mikrokreditprogrammen är framgångsrika. Det råder stort underskott i utrikeshandeln, och den inhemska ekonomin

kan inte svara upp mot den inhemska efterfrågan. Beroendet av penningförsändelser från familjemedlemmar utomlands ökar.

Övergången till marknadsekonomi är långt ifrån fullbordad. Den ekonomiska tillväxten är till största delen begränsad till den informella, oregistrerade ekonomin. Den informella ekonomiska sektorn beräknas vara 30 – 40 procent av den formella.

Otillräcklig och fragmenterad lagstiftning, såväl som undermålig efterlevnad av gällande lagar, innebär att det privata näringslivet har ett otillräckligt rättsskydd. Det är besvärligt och dyrt att starta, driva eller avsluta med näringslivsverksamhet i landet och den tvingas konkurrera med organiserad brottslighet och korruption.

Trots att Bosnien och Hercegovina är fritt från extrem fattigdom och hunger, är många fortfarande fattiga och utsatta. Fattigdomens kärna utgörs av brister på materiella tillgångar och makt, vilket berövar människor rätten att kunna bestämma över sina egna liv. Ekonomisk utveckling och tillväxt är en förutsättning för att minska den materiella fattigdomen. Bristen på inkomstbringande arbete är den faktor som har identifierats som den viktigaste orsaken till materiell fattigdom i Bosnien. Fattigdomsbekämpning innebär också att fattiga själva får inflytande över beslut på olika plan. Uppbyggnad av en uthållig stat där det finns en stark och effektiv administration underlättar för fattiga att utöva sina demokratiska rättigheter samt minskar möjligheter till korruption och kan bidra till att den ekonomiska tillväxten kommer fler till del. Målet för demokratistödet är att främja och stärka individers och gruppers möjligheter att utöva makt och inflytande i samhället.

Den officiella BNP-siffran från 2003, beräknad på en folkmängd av 3,8 miljoner, är ungefär 1 600 euro. Om 1 100 euro per år sätts som fattigdomsgräns, så lever 20 procent av befolkningen i fattigdom och ytterligare 30 procent strax ovanför denna gräns. Den officiella statistiken anger arbetslösheten till över 40 procent, men en mer realistisk siffra är 16 – 17 procent. Kvinnors deltagande i arbetslivet uppgår till 34 procent, vilket är den lägsta siffran bland länderna i regionen. Kvinnor är ofta diskriminerade inom arbetslivet, lönen är lägre och sexuella trakasserier förekommer. De få arbetstillfällen som skapats under senare år har framförallt återfunnits inom den informella sektorn. Fattigdomen är speciellt hög på landsbygden i Republika Srpska.

Efterlevnaden av mänskliga rättigheter har ökat och trenden är positiv. Problem med diskriminering av minoriteter, internflyktingar och flyktingar förekommer framför allt inom rättsväsendet, undervisning och hälsosektorn. Reformen av polis- och rättsväsendet sker, men viktiga steg i genomförandet återstår. Det civila samhället är fortfarande svagt och beroende av internationell finansiering.

Av de 2,2 miljoner människor som tvingades fly på grund av kriget har ungefär en miljon återvänt. Många har bosatt sig på andra platser i landet eller utomlands. De stora flyktingströmmarna är ett skäl till att Bosnien och Hercegovina ligger lågt avseende alla socioekonomiska faktorer jämfört med grannländerna. Endast 200 000 angav i den officiella nyss upprepade återvändarregistreringen, att de var intresserade av att omedelbart återvända.

Korruptionen är utbredd i det politiska livet och inom förvaltningen. Administrativ korruption sker rutinmässigt och få beslut på de politiska, sociala eller rättsliga områdena är öppna och transparenta. Särskilt allvarlig är den omfattande korruptionen på hög nivå som länkar politiker med organiserad brottslighet.

Människohandeln är ett allvarligt problem i Bosnien och Hercegovina, som är såväl ett transit- som mottagarland. Antalet rapporterade fall har minskat, antagligen beroende på att ”handlarna” använder nya metoder för att undvika lagen. Nationella lagar för att bekämpa människohandel och öka jämställdhet är antagna, men genomförandet är otillräckligt.

Bosnien och Hercegovina är ett av världens mest minerade länder. Fortsatt avminering är viktigt för såväl människors säkerhet, som för den ekonomiska utvecklingen.

Bristen på nationellt ägarskap för den allmänna utvecklingen är allvarligt och försvårar uthålliga reformer. Korruption och obstruerande politiker äventyrar förändringsprocesserna. Den Höge Representanten har vittgående befogenheter, s.k. ”Bonn-powers”, vilket inkluderar möjligheten att avsätta demokratiskt valda politiker och att stifta lagar, bidrar till att underminera ägarskapet.

Gapet avseende social och ekonomisk utveckling mellan Bosnien och Hercegovina och EU:s medlemsstater måste avsevärt minskas om ett EU-medlemskap ska uppnås. Det finns inga motsägelser mellan landets politik för socioekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning (betonat i MTDS) å ena sidan, och EU anslutning (Sap) å den andra sidan. De är snarare ömsesidigt förstärkande.

Slutsatser

Den administrativa struktur som har skapats genom Dayton-överenskommelsen med en svag central förvaltning samt föga politisk vilja att reformera systemet skapar stora problem för landets utveckling. Den svaga förvaltningen är inte bara ett hinder för ett kommande EU-inträde utan påverkar fattigdomssituationen på flera plan och försvårar en social och ekonomisk utveckling.

Bristen på produktiva och inkomstgenererande arbeten i den formella sektorn är den största orsaken till materiell fattigdom i Bosnien och Hercegovina.

MTDS är landets plan för social och ekonomisk utveckling samt fattigdomsreduktion. Planen är framtagen i en mycket omfattande process med parter som representerar olika delar av samhället. Planen har stöd från alla politiska läger och etniska grupper. MTDS tar upp de svåra frågorna kring landets utveckling med att konsolidera en nation. Viktigt är vidare att Sap/SAA agendan för ett EU-närmande utgör en integrerad del av politiken.

Den största utmaningen för Bosnien och Hercegovina på medellång sikt är att stärka staten, den statliga administrationen, skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling och ett effektivt och ansvarstagande rättsväsende.

4. UTVECKLINGSSAMARBETET 2003 - 2005

Efter fredsöverenskommelsen i december 1995, fokuserade det svenska biståndet på projekt för återuppbyggnad och återvandring. De Integrerade Områdesprogrammen (IOPs), är Sidas mest omfattande program i Bosnien och Hercegovina. Utbetalningar på 135 MERO har finansierat återuppbyggnad av närmare 15 000 hus, vilket möjliggjort återvandring för drygt 50 000 människor. En omfattande utvärdering av programmet har gjorts av Sidas utvärderingsenhet, vilken bekräftar programmets relevans.

Inom området ekonomisk utveckling har stöd givits till utbyggnad av den finansiella sektorn och till reformer ämnade att förbättra företagsklimatet för små och medelstora företag. Stöd till mikrokrediter har bidragit till mellan två och tre tusen nya arbetstillfällen.

De inkomstgenererande jordbruksbaserade aktiviteterna inom IOP-programmet har avskilts från återuppbyggnadsaktiviteterna och gjorts mer kommersiellt inriktade.

Förvaltningssamarbetet har inriktats mot strategiskt viktiga områden såsom riksrevision, reformer inom rättsväsendet, fastighetsregistrering, polisutbildning och bekämpning av korruption och organiserad brottslighet. På den statliga policynivån har Sverige i samarbete med Storbritannien och EU-delegationen i Bosnien och Hercegovina utvecklad en gemensam plan för att stödja regeringens strategi för en förvaltningsreform. På lokal nivå stödjer Sverige i samarbete med USA ett stort program inriktat på att förbättra den kommunala servicenivån och näringslivsklimatet. Det svenska stödet inom förvaltningen har generellt sätt varit högt uppskattat av mottagarna. Det är ett svårt område att verka inom, på grund av begränsat ägarskap och landets komplicerade administrativa struktur.

Stödet till mänskliga rättigheter och demokrati har huvudsakligen kanaliserats genom tre svenska organisationer: Kvinna till Kvinna (KtK), koncentrerat på att stärka kvinnors rättigheter; Svenska Helsingforskommittéen (SHK), som gett stöd till oberoende media; och Olof Palmes Internationella Center (OPIC), som gett stöd till ungdom och demokratiframjande insatser. De svenska organisationerna arbetar i sin tur med lokala enskilda organisationer och institutioner. Uthålliga resultat inom denna sektor har framförallt skapats där förväntningarna har legat på en rimlig nivå, och som direkt involverat närmast berörda. Möjligheten för dessa organisationer att få finansiellt stöd från andra än utländska givare är fortfarande mycket begränsad.

Det svenska utvecklingssamarbetet kan i stort sägas ha bidragit till ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter genom de olika insatserna. Stödet genom de tre ramorganisationerna, har stärkt det civila samhället och bidragit till förändringar i lagstiftning för att uppnå samstämmighet med mänskliga rättigheter. Speciellt kan nämnas stödet genom Kvinna till Kvinna som direkt har bidragit till framtagande av en jämställdhetslagstiftning. Förutom dessa insatser har Sverige bidragit till att en specifik Pressombudsman har etablerats samt att ombudsmannainstitutionen för mänskliga rättigheter finns representerad på lokal nivå, vilket har underlättat för medborgare på landsbygden att kunna ta till vara på sina rättigheter. Inför valet 2002 gavs stöd till bosniska valkommissionen, vilket bidragit till att ge förutsättningar för ett större valdeltagande.

Stöd till traumatiserade krigsoffer utvecklades till stöd för en mentalhälsoreform med koncentration på kommunbaserad psykiatri. Projektet bidrog till upprättandet av 38 offentliga mentala hälsocentra och utbildning av personalen, och inkluderade stöd till upprättandet av modern socialservice. Det förväntas att de 35 första studenterna från socialarbetarutbildningen kommer att ta sin examen i början av 2005. Stöd avseende hiv/aids har framförallt inriktats på prevention och medvetandegörande.

Rekonstruktion av traditionella kulturbyggnader har genomförts av Kulturarv utan Gränser (KuG), omfattande såväl medvetandegörande om kulturella värden som utbildning för lokala chefer och personal. Programmet har varit högt uppskattade och värderade av mottagarna.

Sveriges engagemang inom miljösektorn har under denna strategiperiod varit mycket begränsat. Behoven är mycket stora, men området är svårarbetat på grund av den låga prioritet som Bosnien och Hercegovina ger denna typ av program. För en långsiktig och bärkraftig minskning av fattigdomen måste naturresurserna brukas på ett hållbart sätt och miljön skyddas. Bosnien och Hercegovina har speciella problem med förorening av luft, vatten samt en undermålig avfallshantering.

Sverige ger ett begränsat stöd inom avminering genom ett UNDP-program som inriktas på såväl avminering som institutionsuppbyggnad. Resultatet har blivit en ökad uppmärksamhet på problemet, vilket resulterat i ökad budgettilldelning för avminering från Bosnien och Hercegovinas sida.

Erfarenheterna av direktstöd till återvändare från utlandet till Bosnien och Hercegovina har inte varit uppmanande. Intresset att återvända minskade drastiskt efter ett par år. Inriktningen på att bygga upp samhället och att skapa nya arbetstillfällen, kommer förhoppningsvis att lägga grunden för en hållbar återvandring från andra länder liksom för internflyktingar.

Sammanfattning av erfarenheter och resultat

Svenskt utvecklingssamarbete under strategiperioden 2003-2005 har varit relevant för Bosnien och Hercegovinas behov. Av Sidas erfarenhetsredovisning, samt i diskussioner med de bosniska parterna, framgår att genomförda projekt och program anses relevanta och att avrapporteringen visat att syftena med de enskilda insatserna uppnåtts. Uthålligheten har dock visat sig vara svag i vissa projekt. Detta kan bero på en rad olika faktorer, men den viktigaste anledningen är de fragmenterade och ohållbara administrativa strukturerna, korruptionen inom regeringen och antagligen även ett visst biståndsberoende. Stödet syftar även till att ge en allmän insikt i hur demokratiska institutioner och det civila samhället fungerar. Här har insatserna haft betydelse på individnivå, vilket i sin tur ökar möjligheterna för insatser på andra nivåer.

Givarsamordningen har varit problematisk under startperioden, då Bosnien och Hercegovina saknat mekanismer för samordning på statlig nivå. Sådana har etablerats, men fungerar inte till fullo. Som ett svar på detta, har Sida slutat finansiera småprojekt och försökt åstadkomma bättre planering och samordning med andra givare.

4.1 Andra givare

Givarsamordningen har fungerat bättre på senare år. Givarna diskuterar gemensamt utvecklingsproblemen, utvecklar programkoncept, kommer överens om vilka som bör involveras och för sedan en dialog med relevanta mottagare i Bosnien och Hercegovina. Denna arbetsmetod resulterar i mer harmoniserade och bättre koordinerade interventioner, samt större program. Målet är att stärka ägarskapet hos myndigheterna i Bosnien och Hercegovina.

De största givarna i Bosnien och Hercegovina idag är EU, USA, Sverige, Tyskland, Nederländerna samt Storbritannien. Världsbanken är den största internationella organisationen tätt följd av Europeiska Utvecklingsbanken, EBRD. Bosnien och Hercegovina har nyligen blivit medlem i Europarådets Utvecklingsbank med hjälp av svenskt stöd, och banken planerar starta aktiviteter i landet under 2005.

Europeiska Unionens delegation i Bosnien och Hercegovina har en nyckelroll i genomförandet av utlandsbistånd. EU genomförde under våren översynsrapporter av förvaltningen som en grund för framtida insatser. Då granskningarna visar resultat som går i skilda riktningar beträffande vilka administrativa förändringar som måste genomföras i landet, kan genomförandet av rapporternas slutsatser bli besvärliga, i synnerhet eftersom det inte finns finansiella resurser att upprätthålla den struktur som finns i dagsläget. Från och med januari 2007 kommer ett nytt EU utvecklingsinstrument, "Instrument for Pre-Accession" (IPA) att delvis bli tillgängligt för Bosnien och Hercegovina. IPA kan innebära förändringar för inriktning och volym på det svenska stödet. Det svenska utvecklingsarbetet kommer att anpassas till IPA, men det är fortfarande osäkert hur instrumentet kommer att verka.

Världsbanken stödjer prioriteringarna i landets MTDS, genom att koncentrera på tre pelare som ömsesidigt stödjer varandra: a) förbättra de offentliga finanserna och stärka institutioner, b) främja hållbar privat näringslivsutveckling, samt c) investera i viktig social och ekonomisk infrastruktur.

USA arbetar inom tre sektorer: ekonomisk återuppbyggnad/utveckling och samarbete, demokrati och mänskliga rättigheter, samt flyktingåtervandring. USA:s biståndsorgan (USAID) har givit betydande stöd till de finansiella systemen (via krediter), näringslivsutveckling, flyktingåtervandring samt lokal demokrati. Finansieringen från USA har drastiskt reducerats, men är fortfarande betydande.

Slutsats

Sverige har, som en av de största givarna, ett ansvar att ta en aktiv roll i harmonisering med andra multilaterala och bilaterala givare, för att stödja EU-integration genom SA-processen samt MTDS. Det finns en klar vilja bland givarna att förbättra koordineringen, att harmonisera arbetssätten samt att följa landets prioriteringar. Den intensifierade givarsamordningen har resulterat i större multilaterala program med svenskt deltagande, till

exempel decentraliseringsprogrammet "Governance Accountability Project" (GAP) och Public Administration Reform.

Etablerandet av koordineringsfunktioner på central nivå, "Directorate for European Integration" (DEI) samt "Economic Policy and Planning Unit (EPPU), är en lovande början.

5. GENERELLA ÖVERVÄGANDEN FÖR SVENSKT UTVECKLINGSSAMARBETE I BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

Bosnien och Hercegovina befinner sig i en övergångsfas mellan en efterkrigsperiod och en mera långsiktig utveckling mot ett demokratiskt samhälle och en uthållig ekonomi. Landets ägarskap kommer att bli avgörande för att denna process skall lyckas. Den europeiska integrationens olika mekanismer och instrument kommer att vara av central betydelse för att driva utvecklingen framåt genom krav på och stöd till ekonomisk utveckling, institutionsuppbyggnad och rättssäkerhet.

Utgångspunkten för målen för och inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet är EU-närmandet och utvecklingsplanen MTDS, andra givarprogram samt svenska komparativa fördelar.

Möjligheter för generell budgetstöd till Bosnien och Hercegovina har analyserats. Slutsatsen är att ett generellt budgetstöd till den bosniska staten skulle kunna riskera att minska motivationen att åtgärda allokeringssproblem mellan olika regeringsnivåer och vidmakthålla den nuvarande administrativa strukturen. Budgetstöd bör därför inte övervägas.

Ny upphandlingslagstiftning har utarbetats med hjälp av EU-finansiering och antagits av det bosniska parlamentet. Den nya lagstiftningen håller internationell standard och kan användas när mottagaren i Bosnien och Hercegovina upphandlar. Ännu har dock ingen institution etablerats som ansvarar för upphandling. Kapaciteten och kompetensen att implementera lagstiftningen har därför inte analyserats.

Förutom utvecklingssamarbetet har Sverige tillhandahållit mer än 400 miljoner euro för UNPROFOR/IFOR/SFOR-trupper och stöd genom FN. Sverige bidrar under 2005 med personal till European Police Mission (EUPM) samt European Force (EUFOR) för att stärka fred och stabilitet.

Genomförandet av strategin skall ta tillvara möjligheterna att skapa synergier och samarbetsmöjligheter mellan utvecklingssamarbetet och andra politikområde, även mellan utvecklingssamarbetet och svenskt näringsliv.

6 MÅL OCH RIKTLINJER FÖR DET SVENSKA UTVECKLINGSSAMARBETET

Sveriges utvecklingssamarbete med Bosnien och Hercegovina syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det skall präglas av såväl ett fattigdomsperspektiv som ett rättighetsperspektiv.

Bosnien och Hercegovina går från en efterkrigsperiod till strävan mot mer långsiktig och hållbar utveckling med den europeiska integrationsprocessen som katalysator och drivkraft. Fokus skiftar från återuppbyggnad efter kriget och fredsbyggande till uthållig social, ekonomisk och politisk utveckling och ett framtida EU-inträde. Bosnien och Hercegovina har utarbetat en omfattande utvecklingsplan, MTDS, som inkluderar EU-närmande och minskning av fattigdomen. Sverige bör verka för att landets prioriteringar avseende fattigdomsminskning resp. EU-närmande behandlas i ett helhetsperspektiv där tydliga prioriteringar görs.

Givarna har anpassat sig till de nya kraven som stöd till långsiktig utveckling ställer genom ökad samordning och programtänkande. De största problemen som identifierats för Bosnien och Hercegovina är statsbyggande på både nationell och lokal nivå, institutionsuppbyggnad inom offentlig administration, stärkande av rättssäkerheten, stärkande av det civila samhället och ekonomisk utveckling som en väg till EU-integration.

Det svenska stödet skall nära samordnas med Europeiska Kommissionens stöd till Bosnien och Hercegovina och dess nuvarande CARDS- och framtida IPA-program. Sverige följer den allmänna utvecklingen av SA-processen och de rekommendationer och riktlinjer som utgår från översynsrapporterna. Sverige kommer att, i samarbete med Europeiska Kommissionens Delegation i Bosnien och Hercegovina, stödja Bosnien och Hercegovina i närmandet till EU. Förhandlingar om ett SA-avtal har inletts. Sverige kan komplettera EU-stödet som fokuserar på statsnivå, med program på kommunal nivå.

Målet för det svenska utvecklingsamarbetet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Därför kommer Sverige att stödja MTDS, som syftar till EU-inträde och fattigdomsminskning. Stödet skall koncentreras till två huvudsektorer:

1) Uppbyggnad av en uthållig stat

Mål: Det svenska stödet skall bidra till att bygga upp en uthållig bosnisk stat, på framför allt central och lokal nivå, som skall underlätta integrering i europeiska strukturer genom insatser för att:

- Etablera fungerande, transparent och demokratisk offentlig administration och rättssystem.
- Minska korruptionen.
- Stärka huvudsakligen den centrala samt lokala nivåns institutionella, genomförande- och förvaltningskapacitet.
- Stärka rättssystemet på statsnivå genom insatser för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet. Stöd till reformer inom polisväsendet kan övervägas.
- Skapa bredare folkligt deltagande och större inflytande för alla grupper i samhället.
- Öka kunskapen om samt respekten för mänskliga rättigheter.

2) Ekonomisk utveckling

Mål: Det svenska stödet skall bidra till att Bosnien och Hercegovina genom ekonomisk utveckling övergår till marknadsekonomi samt närmar sig EU genom insatser för att:

- Skapa arbetstillfällen.
- Utveckla den privata sektorn
- Genomföra åtgärder som syftar till att utveckla den finansiella sektorn.
- Stödja institutionella ramverk för regional och lokal ekonomisk utveckling.
- Integrera den informella ekonomin in i den bosniska ekonomin.
- Ev. möjliggöra samfinansierade investeringar inom miljöområdet.

Tonvikten i det svenska stödet kommer att läggas på det bosniska ägarskapet. Samordning kommer att ske med andra stora givare, inklusive internationella investerare, för att uppnå större effektivitet, uthållighet och ägarskap.

Koncentrationen av det svenska stödet kommer att fortsätta. Detta innebär fokusering på ett färre antal områden inom varje sektor samt harmonisering med andra givare. Antalet projekt kommer också att reduceras.

Stödet till enskilda organisationer bör ske genom Sidas samarbete med svenska ramorganisationer. Härvid kan innovativa modeller prövas innebärande t ex utnyttjande av lokala ramorganisationer i Bosnien och Hercegovina.

Utbetalningarna till Bosnien och Hercegovina 2004-2005 var 250 miljoner kronor per år. Under strategiperiodens första del förväntas denna nivå att upprätthållas. Introduktionen av EUs nya instrument IPA, och utfasningen av de Sida-finansierade integrerade områdesprogrammen kan, komma att påverka nivån för stödet till Bosnien och Hercegovina.

7. VERKSAMHETSOMRÅDEN

7.1 Uppbyggnad av en uthållig stat

Administrationen som skapades av Daytonavtalet 1995 syftade i första hand till att avsluta ett krig. Administrationen på alla nivåer är svag. Antalet ministerier och myndigheter på statsnivå är begränsat och de existerande ministerierna saknar resurser eftersom statsbudgeten är beroende av tillskott från de två entiteterna. Rättssystemet är fragmenterat och svagt liksom det civila samhället.

Målet med det svenska stödet är att bidra till att bygga upp en uthållig stat, på framför allt central och lokal nivå, vilket skall underlätta såväl integrering mellan de olika entiteterna som landets närmande till EU.

Offentlig administration

Administrationen måste stärkas och effektiviseras för att Bosnien och Hercegovina skall kunna implementera MTDS och närma sig EU. Sverige kommer att fortsätta harmonisera sina insatser med andra givare och med regeringens handlingsplan för reformering av den offentliga förvaltningen i Bosnien och Hercegovina. Europeiska Kommissionen, Sida och

DFID har inlett förberedelser för ett harmoniserat program inom offentlig administration. Stödet är långsiktigt för att uppnå en effektiv, ansvarig och demokratisk stat.

Program som stödjer lokal demokrati skall fortsätta och harmoniseras med andra givare vilket gjorts för till exempel GAP-projektet. Insatser skall fokusera på institutionell kapacitetsuppbyggnad på lokal nivå för att förbereda den för att ta ett större ansvar.

Rättsväsendet

Behovet av att bygga upp och stärka rättssystemet på statsnivån är angeläget. Sverige bör stödja Bosnien och Hercegovina att anta en holistisk syn på rättssystemet som inkluderar stärkandet av rättskedjan. Svenskt stöd skall bidra till att bekämpa korruption och organiserad brottslighet. Insatser som syftar till att reformera polisväsendet kan övervägas, liksom stöd till säkerhetssektorn i övrigt.

Det civila samhället och mänskliga rättigheter

En viktig del i byggandet av en uthållig stat är stärkandet av det civila samhället. De bosniska medborgarna måste utöva sina rättigheter och ta en större plats i samhällslivet för att Bosnien och Hercegovina skall kunna utvecklas demokratiskt. Svenskt stöd skall ges till aktiviteter som ökar respekten för mänskliga rättigheter. Stödet inom denna sektor kommer att fortsätta att kanaliseras genom ramorganisationer. Samarbetet mellan det civila samhället och myndigheterna behöver stärkas. Ökad uppmärksamhet måste ges stärkandet av det lokala ägarskapet samt strategier för utfasning. Huvuddelen av stödet skall ges till främjande av frågor som rör jämställdhet, barn och ungdom, media och kampen mot handel med människor.

Stödet till institutionsuppbyggnad och reformer av den offentliga administrationen förväntas öka under strategiperioden, liksom stödet till stärkandet av rättssystemet. Stödet till det civila samhället och mänskliga rättigheter förutses vara på samma nivå som under tidigare strategiperiod.

7.2 Ekonomisk utveckling

Den bosniska ekonomin har konfronterats med en dubbel övergång, från krig till efterkrigstid och från planekonomi till marknadsekonomi. BNP per capita är 1 530 US dollar i Bosnien och Hercegovina och kan jämföras med Colombia (1 810 US dollar).

Målet för det svenska stödet är att bidra till att Bosnien och Hercegovina genom ekonomisk utveckling övergår till en marknadsekonomi samt närmar sig EU. Stödet skall planeras med utgångspunkt från ett rättighets- och fattigdomsperspektiv. Det skall fokusera på ett uthålligt skapande av arbetstillfällen genom tillväxt av mikro, små och medelstora företag. Stöd till den privata sektorn och åtgärder som syftar till att utveckla den finansiella sektorn skall främst ges genom storskaliga program tillsammans med internationella och lokala finansiella institutioner.

De nuvarande sysselsättningsskapande aktiviteterna under de integrerade områdesprogrammen skall separeras från dessa, och omarbetas så att sysselsättningsskapande åtgärder kan fortsätta mot full kommersialisering utan beroende av

subsidier. Detta gäller främst inom lantbrukssektorn där en avsikt är att gynna framväxten av bärkraftiga enheter som har möjlighet att erbjuda arbetstillfällen på kommersiella grunder.

Det institutionella ramverket för regional och lokal ekonomisk utveckling kan stödjas. Ett utökat stöd till de nyetablerade regionala ekonomiska utvecklingskontoren kan övervägas om politiska förutsättningar finns.

När olika möjligheter att skapa arbetstillfällen undersöks skall förutsättningen vara att verksamheten är marknadsorienterad och kommersiellt uthållig. Åtgärder för att underlätta för den utvecklade mikrofinansieringsindustrin att integreras i den finansiella sektorn och bli mindre givarberoende skall undersökas.

Stöd till Bosnien och Hercegovina för att uppnå en full övergång till marknadsekonomi kommer att fortsätta genom stöd till myndigheterna att skapa och genomföra policy för att integrera den informella ekonomin. Stöd till ett projekt i samarbete med Världsbanken för policyreform, institutionell kapacitetsuppbyggnad samt reformering av arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemen övervägs.

Förutom stöd till de två ovan nämnda huvudsektorerna genomförs ett begränsat antal mindre insatser. Stödet till program för att bekämpa hiv/aids i Bosnien och Hercegovina fortsätter. I MTDS utpekats minröjning som en viktig sektor. Beslut om huruvida det nuvarande stödet skall fortsätta är beroende av den utvärdering som skall göras i början av 2006. Samfinansierade investeringar inom miljöområdet kan övervägas, exempelvis med EBRD.

Utfasning av de bilaterala flyktingåtervändandeprogrammen skall avslutas 2007. Parallellt med denna skall staten ges fortsatt stöd att ta över ansvaret för återvändandet. Kulturstödet skall fasas ut under strategiperioden.

8. DIALOGFRÅGOR

I samband med framtagandet av samarbetsstrategin togs en korruptionsstudie fram som visar på de stora problem Bosnien och Hercegovina har med korruption. Särskild uppmärksamhet kommer att ges åt korruption under beredning och uppföljning av projekt samt i dialog med olika parter och det skall vara den viktigaste dialogfrågan inom ramen för utvecklingssamarbetet.

9. UPPFÖLJNING OCH RESURSER

Denna strategi för utvecklingssamarbetet täcker fem år. Landplaner utarbetas årligen av Sida för att bryta ned samarbetsstrategin i programaktiviteter. Genomförandet kommer att rapporteras av Sida i års- och halvårsrapporter. En viktig aspekt i härvid är de svenska insatserna i relation till förmedlemsskapsstödet från EU. För regelbunden uppföljning av verksamheten beslutar Sida om årliga utvärderingsplaner.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2006

Artikelnummer: UD 06.026